

TRAFIKUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 9 kap. sjölagen samt godkännande av vissa bestämmelser i 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 februari 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av 9 kap. sjölagen samt godkännande av vissa bestämmelser i 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (RP 190/1999 rd) till trafikutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 12/2000 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Ulrika Larpes, trafikministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i sjölagen. Bestämmelserna om begränsning av redarnas ansvar ändras för att Finland skall kunna godkänna 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar. I 1976 års konvention ingår bestämmelser om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar. Ändringsprotokollet till 1976 års konvention antogs vid en diplomatkonferens i London den 2 maj 1996. Finland undertecknade ändringsprotokollet den 18 april 1997 med reservation för godkännande.

Finland ratificerade konventionen 1984. De bestämmelser som grundar sig på konventionen ingår i 9 kap. sjölagen.

Ändringsprotokollet innehåller bestämmelser om höjning av ansvarsgränserna, slopad särskild gräns för ansvar vid befordran av passagerare, vissa rättigheter för de fördragsslutande staterna att bestämma om ansvaret för passagerare och om höjning av ansvarsgränserna med hjälp av ett förenklat förfarande.

Regeringen föreslår att de bestämmelser om begränsning av redares ansvarighet som baserar sig på ändringsprotokollet tas in i sjölagen.

Vidare föreslås att riksdagen godkänner de bestämmelser i ändringsprotokollet som kräver riksdagens samtycke. Instrumentet för godtagande av ändringsprotokollet kommer att deponeras hos depositarien så snart som möjligt efter

att Finlands nationella lagstiftning har ändrats i överensstämmelse med protokollet och riksdagen har godkänt det. Internationellt träder änd-

ringsprotokollet i kraft 90 dagar efter det att tio stater har deponerat sitt godkännandeinstrument.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget nödvändigt. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag. Dessutom föreslår utskottet dels att riksdagen godkänner att 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar sägs upp (*andra stycket i förslaget till beslut*), dels att det stiftas en särskild lag om ikraftträdande av 1996 års ändringsprotokoll (*2:a lagförslaget*).

Behovet av riksdagens samtycke. Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för bl.a. fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. En bestämmelse i en internationell förpliktelse hör till området för lagstiftningen oberoende av om den står i strid med eller harmonierar med en bestämmelse som utfärdats genom lag i Finland (GrUU 11/2000 rd).

1996 års ändringsprotokoll. Bestämmelserna i protokollet om begränsning av skadeståndsansvaret gäller den enskildes rättigheter och skyldigheter och hör därför till lagstiftningen. Flera av de övriga bestämmelserna i protokollet är av den typen att de hör till lagstiftningsområdet. Ändringsprotokollet innefattar följaktligen ett flertal bestämmelser som kräver riksdagens samtycke.

En särskild överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Av propositionens motivering framgår att riksdagens samtycke begärs för det fördrag som separat är under förhandling. Enligt grundlagsutskottet är

förslaget förhastat. Grundlagsutskottet har den åsikten att riksdagen inte på förhand och in blanco på det sätt som föreslås i propositionen bör ge sitt samtycke till att ändringsprotokollet eller vissa bestämmelser i det tillämpas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Överenskommelsen skall enligt grundlagsutskottet när den blir aktuell lämnas separat till riksdagen för behandling.

Uppsägning av konventionen från 1976. Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för uppsägning av en internationell förpliktelse som faller inom riksdagens behörighet. Enligt grundlagsutskottet krävs det riksdagens samtycke till en uppsägning av 1976 års konvention. Riksdagen kan godkänna uppsägningen av konventionen så att den träder i kraft samtidigt som 1996 års protokoll om ändring av konventionen träder i kraft internationellt för Finlands vidkommande.

Godkännandebeslutets räckvidd. Regeringen föreslår att riksdagen bara skall godkänna de bestämmelser i ändringsprotokollet från 1996 som kräver riksdagens samtycke. Enligt grundlagsutskottets uppfattning godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen i deras helhet och inte bara vissa bestämmelser i dem (GrUU 11/2000 rd).

Ikraftträdande. Enligt 95 § 1 mom. grundlagen sätts de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen i kraft genom lag. Propositionen avser att sätta i kraft ändringsprotokollet genom en s.k. lag med sakinhåll, det vill säga en lag om ändring av 9 kap. sjölagen. Protokollet bör

enligt grundlagsutskottet lämpligen sättas i kraft i egentlig mening genom en blankettlag, eftersom också andra protokollsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen än de som omfattas av ändringen i sjölagen skall sättas i kraft genom en lag.

Lagförslaget. Enligt 5 a § i lagförslaget kan de lagstadgade ansvarsgränserna ändras genom förordning till den del ändringarna grundar sig på en ändring av ansvarsgränserna enligt det förfarande som nämns i artikel 8 i ändringsprotokollet. Grundlagsutskottet anser bestämmelsen stå i strid med 80 § 1 mom. grundlagen, eftersom förslaget innebär att bestämmelser som i viktiga delar inverkar på kriterierna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom förordning. I lagförslaget måste 5 a § strykas för att förslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 1 mom. i kraftträdelsebestämmelsen träder lagen i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. I 79 § 3 mom. grundlagen föreskrivs att det av en lag skall framgå när den träder i kraft. Eftersom förslaget gäller ikraftträdelsepunkten för en nationell lag är det motiverat att förordningen utfärdas av statsrådet. Det är skäl att nämna detta i bemyndigandebestämmelsen.

Ikraftträdelsebestämmelsens 2 mom. har samband med en eventuell särskild överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Grundlagsutskottet menar att beslutet att godkänna överenskommelsen liksom sättet och tidpunkten att sätta den i kraft bör fattas särskilt. Därför måste momentet strykas.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår trafikutskottet vördsamt

att riksdagen godkänner det i London den 2 maj 1996 ingångna ändringsprotokollet till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar,

att riksdagen godkänner att den i London den 19 november 1976 ingångna konventionen om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (FördrS 82/1986) sägs upp och att uppsägningen träder i kraft samtidigt som 1996 års ändringsprotokoll träder i kraft internationellt för Finlands vidkommande,

att riksdagen inte på förhand ger sitt samtycke till att det i London den 2 maj 1996 ingångna ändringsprotokollet till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar eller vissa bestämmelser i det kan tillämpas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige innan protokollet träder i kraft internationellt så att motsvarande bestämmelser i konventionen då inte skulle vara tillämpliga,

att det första lagförslaget godkänns med följande ändringar och

att riksdagen godkänner ett nytt andra lagförslag som följer (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag
om ändring av 9 kap. sjölagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i sjölagen av den 15 juli 1994 (674/1994) 9 kap. 5 § 1 mom., 7 § 2 mom., 8 § 1 och 4 mom. samt rubriken för 10 §, den finskspråkiga ordalydelsen i 10 § 1 mom. samt 10 § 2 mom. (*utesl.*) som följer:

9 kap.
Allmänna stadganden om ansvarsbegrän-
ning

7, 8 och 10 §
(Som i RP)

5 §
(Som i RP)

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.
(*Utesl.*)

5 a §
(*Utesl.*)

(2 och 3 mom. som 3 och 4 mom. i RP)

2. (Ny)

Lag

om sättande i kraft av vissa bestämmelser i 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar som hör till området för lagstiftningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser i 1996 års den 2 maj i London antagna ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar som hör till området för lagstiftningen gäller som lag i den lydelse som Finland har förbundit sig att följa dem.

2 §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning av republikens president.

3 §

Bestämmelser om denna lags ikraftträdande utfärdas genom förordning av republikens president.

Helsingfors den 26 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Pulliainen /gröna
vordf. Annika Lapintie /vänst
medl. Klaus Bremer /sv
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen-Raiskio /saml
Kari Myllyniemi /cent
Raimo Mähönen /sd

Tero Mölsä /cent
Pauli Saapunki /cent
Ismo Seivästö /fkf
Timo Seppälä /saml
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf
Matti Vähänäkki /sd
Harry Wallin /sd.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Vesa Makkonen.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 9 kap. sjölagen samt godkännande av vissa bestämmelser i 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar

Till trafikutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2000 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 9 kap. sjölagen samt godkännande av vissa bestämmelser i 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar (RP 190/1999 rd) till trafikutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande till trafikutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Ulrika Larpes, trafikministeriet
- lagstiftningssekreterare Petri Helander, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- professor (emeritus) Antero Jyränki.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna i sjölagen om begränsning av redarnas ansvar skall ändras så att Finland kan godkänna 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörättsligt skadeståndsansvar.

Ansvarsgränserna i sjölagen föreslås bli höjda. I framtiden skall det bestämmas om ändring av ansvarsgränserna genom en förordning som utfärdas med stöd av ett bemyndigande i sjölagen.

Regeringen föreslår vidare att riksdagen skall godkänna de bestämmelser i protokollet från

1996 som kräver riksdagens samtycke och att den skall ge sitt samtycke till att protokollet från 1996 eller vissa bestämmelser i det kan tillämpas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige innan protokollet träder i kraft internationellt så att motsvarande bestämmelser i konventionen från 1976 i så fall inte tillämpas.

I propositionen föreslås att det bestäms genom förordning när ändringen i sjölagen träder i kraft.

I propositionen finns inget särskilt avsnitt om motiveringen till lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Riksdagens godkännande behövs

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande bland annat för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Utskottet anser att denna godkännandebefogenhet som riksdagen enligt grundlagen har täcker alla bestämmelser i anknytning till en internationell förpliktelse som i materiellt hänseende omfattas av lagen. En bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse bör således anses höra till området för lagstiftningen 1) om bestämmelsen gäller utövande eller inskränkning av en grundläggande rättighet som är tryggad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen skall föreskrivas i lag om den sak som bestämmelsen avser eller 4) om det finns gällande bestämmelser i lag om den sak som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland skall föreskrivas om den i lag. På dessa grunder hör en bestämmelse i en internationell förpliktelse till området för lagstiftningen oberoende av om den står i strid med eller harmonierar med en bestämmelse som utfärdats genom lag i Finland (GrUU 11/2000 rd).

Ändringsprotokollet 1996. Ändringsavtalets bestämmelser om begränsning av skadeståndsansvaret gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och hör därmed till området för lagstiftningen. Likaså hör bestämmelserna om räckvidden för bestämmelserna om ansvarsgränser och den lägsta ansvarsgränsen till området för lagstiftningen. Bestämmelserna i artikel 9 i ändringsprotokollet om att protokollet och begränsningskonventionen 1976 skall läsas och tolkas som ett enda dokument kräver riksdagens godkännande, eftersom konventionen från

1976 innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Artikel 8 i protokollet som gäller förenklat förfarande för ändring av bestämmelserna i protokollet inverkar på utövanheten av befogenheten att sluta konventioner i Finland och hör därmed till området för lagstiftningen. Ändringsprotokollet innehåller därmed ett flertal bestämmelser som kräver riksdagens samtycke.

En särskild överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. I propositionen föreslås att riksdagen skall ge sitt samtycke också till att ändringsprotokollet "eller vissa av bestämmelserna i det" kan tillämpas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige innan protokollet träder i kraft internationellt så att motsvarande bestämmelser i konventionen härvid inte tillämpas. Förslaget utgår varken från protokollet 1996 eller konventionen från 1976. Av propositionens motivering (s. 12/I) framgår att riksdagens samtycke begärs för det fördrag som separat är under förhandling.

Utskottet menar att förslaget till denna del är förhastat. Om det begärs att riksdagen skall besluta godkänna ett fördrag skall fördragstexten tillställas riksdagen för behandling. Utskottet har den åsikten att riksdagen inte på förhand och in blanco på det sätt som föreslås i propositionen bör ge sitt samtycke till att ändringsprotokollet eller vissa bestämmelser i det tillämpas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige, utan det aktuella fördraget skall när det blir aktuellt lämnas separat till riksdagen för behandling.

Uppsägning av konventionen från 1976. Enligt propositionens motivering har regeringen för avsikt att säga upp konventionen från 1976 i samband med att ändringsprotokollet godkänns. Meningen är att uppsägningen skall träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft internationellt.

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen krävs riksdagens godkännande för uppsägning av en interna-

tionell förpliktelse som faller inom riksdagens behörighet. Grundlagsutskottet har ansett att riksdagens godkännande också krävs för uppsägning av en förpliktelse som riksdagen har godkänt redan innan den nya grundlagen trädde i kraft. Vidare utsträcker sig kravet till sådana fall där förpliktelsen enligt innehållet i den nya grundlagen borde ha lämnats till riksdagen för godkännande (GrUB 10/1998 rd, s. 27/II).

Utskottet framhåller att riksdagens godkännande krävs för uppsägning av konventionen från 1976. Riksdagen kan godkänna uppsägningen av konventionen så att den träder i kraft samtidigt som protokollet från 1996 om ändring av konventionen träder i kraft internationellt för Finlands vidkommande.

Godkännandebeslutets räckvidd

Regeringen föreslår att riksdagen bara skall godkänna de bestämmelser i ändringsprotokollet från 1996 som kräver riksdagens samtycke. Utskottet menar dock att riksdagen godkänner fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen i deras helhet och inte bara vissa bestämmelser i dem (GrUU 11/2000 rd).

Beslut om godkännande och uppsägning

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om förslaget att godkänna en förpliktelse gäller grundlagen skall det dock godkännas genom ett beslut som fått stöd av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Utifrån artikel 8 om ändring av ansvarsgränserna kan en stat bli bunden vid en sådan protokollsändring som den själv har motsatt sig. Bestämmelserna inverkar på utövandet av statens fördragsslutande makt och därmed dess suveränitet.

I 1 § 3 mom. grundlagen ingår en ny bestämmelse om Finlands deltagande i internationellt samarbete. Enligt bestämmelsens förarbeten (RP 1/1998 rd, s. 74/II) är det befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och

som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet.

Med hänsyn till villkoren och begränsningarna i artikel 8 i ändringsprotokollet kommer en ändring av ansvarsgränserna i förenklat förfarande att inverka på Finlands suveränitet bara i mycket obetydlig utsträckning. Vidare innehåller ändringsprotokollet bestämmelser om ett smidigt uppsägningsförfarande och därmed står bestämmelserna i protokollet i den mån det gäller ändring av ansvarsgränserna inte i strid med bestämmelserna i grundlagen om statens suveränitet, menar utskottet. Därmed kan riksdagen besluta godkänna ändringsprotokollet med en majoritet av de avgivna rösterna.

Ikraftträdande

I 95 § 1 mom. grundlagen föreskrivas att alla bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen statsinternt sätts i kraft genom lag. Avsikten med propositionen är att sätta i kraft ändringsprotokollet genom en s.k. lag med sakinnehåll, det vill säga en lag om ändring av 9 kap. sjölagen. Eftersom även andra protokollsbestämmelser som hör till området för lagstiftningen än de som omfattas av ändringen i sjölagen skall sättas i kraft genom en lag, anser utskottet att protokollet lämpligen bör sättas i kraft i egentlig mening genom en blankettlag.

Lagförslaget

Enligt 5 a § i regeringens lagförslag kan de lagstadgade ansvarsgränserna ändras genom förordning till den del ändringarna grundar sig på en ändring av ansvarsgränserna enligt det förfarande som nämns i artikel 8 i ändringsprotokollet. Utskottet finner att bestämmelsen står i strid med 80 § 1 mom. grundlagen, eftersom förslaget innebär att bestämmelser som i centrala delar inverkar på grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom förordning. Vidare innebär förslaget att ändringarna i gränserna för skadeståndsansvaret inte längre hör till området för lagstiftningen på det sätt som avses i

94 § 1 mom. och 95 § 1 mom. grundlagen. En ändring av ansvarsgränserna i sak förutsätter dock att riksdagen godkänner ändringarna och att de statsinternt sätts i kraft genom en lag. — Det är även annars helt klart ur en generell författningshierarkisk synvinkel att den som utfärdar en förordning inte kan få befogenhet att ändra en lag.

Med hänsyn till att 5 a § inte direkt kan härledas från en internationell förpliktelse kan lagförslaget bara behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen. Då det inte i detta fall finns något tvingande behov att stifta en undantagslag (se t.ex. GrUU 3/2000 rd, s. 3 andra spalten) bör 5 a § strykas i lagförslaget, som i så fall kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 1 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen träder lagen i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. Meningen är att sätta i kraft de nya nationella ansvarsgränserna redan innan ändringsprotokollet internationellt träder i kraft.

I 79 § 3 mom. grundlagen föreskrivs att det av en lag skall framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det dock föreskrivas i lagen att det bestäms genom förordning när den träder i kraft. I detta fall har den särskilda orsaken att göra med ambitionen att höja de nationella ansvarsgränserna samtidigt med vissa nordiska länder. Eftersom det gäller ikraftträdelse-tidpunkten för en nationell lag är det motiverat att statsrådet utfärdar förordningen. Det är skäl att nämna detta i bemyndigandebestämmelsen.

Ikraftträdelsebestämmelsens 2 mom. har samband med ett eventuellt särskilt fördrag mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Utskottet menar att beslut om att godkänna fördraget

liksom sättet och tidpunkten att sätta det i kraft bör fattas särskilt. Därför bör momentet strykas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att riksdagens samtycke bör inhämtas till 1996 års ändringsprotokoll till 1976 års konvention om begränsning av sjörettsligt skadeståndsansvar och för uppsägning av 1976 års konvention,

att riksdagen godkänner hela protokollet och att beslut om att godkänna protokollet liksom om att godkänna uppsägningen av konventionen fattas med en majoritet av de avgivna rösterna,

att en särskild lag för införande av lagförslaget i propositionen dessutom godkänns för att bestämmelserna i protokollet som hör till området för lagstiftningen skall kunna sättas i kraft,

att riksdagen inte på förhand ger sitt samtycke till att 1996 års protokoll eller vissa av bestämmelserna i det tillämpas på det sätt som propositionen avser förrän protokollet har trätt i kraft internationellt och

att 5 a § i lagförslaget står i strid med grundlagen och att lagförslaget därför bara kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen.

Helsingfors den 27 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
medl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent
Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

